

❖ ИЗДАНИЕ ПАРТІИ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ. ❖

А. Н. МАКАРОВЪ.



ВСЕОБЩЕ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

Цѣна 30 коп.



ПЕТРОГРАДЪ.

СУНОДАЛЬНАЯ ТИПОГРАФІЯ.

1917.

№ 1911 каб. 200. 1917
14902 200. 19

СПбГУ

Всеобщее избирательное право.

Всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право является политическим лозунгомъ всѣхъ демократическихъ партій. вмѣстѣ съ тѣмъ, оно составляетъ тотъ предѣлъ, къ которому на протяженіи XIX вѣка стремятся законодательства всѣхъ культурныхъ государствъ. Въ избирательномъ правѣ, построенномъ на началахъ всеобщности, равенства, прямой и тайной подачи голосовъ осуществляется демократическая идея широкаго привлеченія народа къ государственному строительству, призывъ всѣхъ дѣлать общее дѣло. Этого конечнаго предѣла демократизаціи избирательнаго права въ настоящее время достигла и Россія. Цензовое, ограниченное избирательное право, которое лежало въ основѣ выборовъ въ Государственную Думу въ теченіе минувшаго десятилѣтія, а въ основѣ выборовъ земскихъ и городскихъ въ теченіе цѣлаго полувѣка — отошло въ область исторіи. Согласно торжественному заявленію Временнаго Правительства выборы и въ Учредительное Собраніе, и въ органы мѣстнаго самоуправления, т. е. земскія собранія и городскія думы, должны протекать на основѣ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія. Относительно выборовъ городскихъ и земскихъ это заявленіе уже претворилось въ дѣйствующее право: Постановленія Временнаго Правительства отъ 15 апрѣля и 21 мая 1917 г. о выборахъ городскихъ и земскихъ гласныхъ построили городское и земское избиратель-

ное право на самыхъ широкихъ демократическихъ основахъ. Не-сегодня-завтра должно появиться и постановленіе о выборахъ въ Учредительное Собраніе, построенныхъ на тѣхъ же началахъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія.

Посмотримъ, какъ исторически сложилось и развивалось демократическое избирательное право въ государствахъ культурнаго міра и каково содержаніе основныхъ его элементовъ; другими словами, что значить требованіе, чтобы избирательное право было всеобщимъ, прямымъ, равнымъ и тайнымъ.

I.

Мысль о всеобщемъ избирательномъ правѣ высказывалась въ Англіи еще въ XVII столѣтіи: она находила сторонниковъ, хотя и немногочисленныхъ, еще въ годы первой англійской революціи. Великая французская революція рѣшительнѣе выдвинула идею всеобщаго избирательнаго права, но не дала ей полного осуществленія. Лишь XIX столѣтію выпало на долю практически осуществить эту идею, дать ей законодательное выраженіе. Исторія развитія избирательнаго права въ теченіе прошлаго и начала текущаго вѣка— исторія постепенной и неуклонной его демократизаціи. Въ первую половину XIX вѣка ограниченное избирательное право находило еще убѣжденныхъ сторонниковъ даже среди либерально-настроенныхъ публицистовъ и политическихъ дѣятелей. Во Франціи, напримѣръ, въ первой четверти XIX вѣка Бенжаменъ Констанъ утверждалъ, что избирательное право должно быть предоставлено только гражданамъ, матеріально обеспеченнымъ, потому что только извѣстный достатокъ даетъ возможность людямъ судить объ общественныхъ дѣлахъ. Подобнаго рода взгляды пользовались широкимъ распространеніемъ. Нѣкоторое оправданіе они находили въ томъ, что въ ту эпоху неимущіе

классы дѣйствительно стояли на очень низкомъ уровнѣ культуры. Съ годами этотъ уровень сталъ повышаться, необходимость привлеченія широкихъ народныхъ массъ къ дѣлу государственнаго строительства стала ощущаться какъ выполнение элементарнаго нравственнаго долга. Дѣло государственное — общее дѣло. Нельзя, не нарушая справедливости, однимъ дать возможность участвовать въ этомъ общемъ дѣлѣ, другихъ этой возможности лишить.

Эта руководящая идея, идея въ основѣ своей порядка нравственнаго, оказываетъ рѣшающее вліяніе на современное законодательство объ избирательномъ правѣ и неизбѣжно приводитъ къ избирательному праву всеобщему.

Посмотримъ же, какъ оно создавалось и распространялось.

Франція пережила слѣдующую эволюцію избирательнаго права. Національное собраніе 1789 г., вырабатывая конституцію на основѣ народнаго суверенитета, не сочло себя обязаннымъ предоставить право голоса каждому гражданину. Цензъ былъ установленъ, хотя и очень низкій: избирательнымъ правомъ были надѣлены всѣ граждане, уплачивающіе прямой налогъ въ размѣрѣ по крайней мѣрѣ трехдневной заработной платы. Конституція 1793 года уничтожила это цензовое ограниченіе, но фактически всеобщность избирательнаго права осуществлена не была, такъ какъ конституція 1793 г. не была проведена въ жизнь. Послѣдующія конституціи возстановили имущественный цензъ. Особенно высокаго размѣра онъ достигъ въ эпоху реставраціи Бурбоновъ.

Правомъ голоса пользовались тогда только граждане, уплачивавшіе 300 франковъ прямого налога. Послѣ іюльской революціи 1830 г. цензъ этотъ былъ нѣсколько пониженъ (до 200 франковъ прямого налога), но и въ эпоху монархіи Людовика-Филиппа были лишены избирательнаго права рабочіе, крестьяне, ремесленники и даже представители либеральныхъ

профессій. Торжество всеобщаго избирательнаго права во Франціи принесла за собой революція 1848 года. Съ этого года всеобщность права голосованія стала однимъ изъ основныхъ началъ французскаго политическаго строя. Правда, законъ 1849 г. существенно ограничилъ кругъ избирателей, поставивъ условіемъ права участія въ выборахъ проживаніе въ избирательномъ округѣ въ теченіе 3-хъ лѣтъ предъ выборами, но уже Наполеонъ III, въ самый день государственнаго переворота, свелъ этотъ цензъ осѣдлости съ 3-хъ лѣтъ къ 6 мѣсяцамъ. Съ тѣхъ поръ всеобщее избирательное право во Франціи не отмѣнялось.

Въ Англіи избирательное право въ теченіе XIX вѣка пережило цѣлый рядъ существенныхъ реформъ по пути широкой демократизаціи, но предѣла всеобщности оно и посейчасъ не достигло. Въ началѣ XIX вѣка избирательное право въ Англіи покоилось на началахъ, установленныхъ еще въ XV вѣкѣ. Выборы происходили отъ графствъ¹⁾ и отъ городовъ. Въ графствахъ еще на основаніи закона 1430 г. въ выборахъ принимали участіе лишь собственники недвижимостей, приносившихъ извѣстный доходъ (не менѣе 40 шиллинговъ въ годъ). Что же касается городовъ, пользовавшихся правомъ посылать представителей въ парламентъ на основаніи хартій, т. е. королевскихъ грамотъ, выданныхъ имъ до конца XVII вѣка (позже такія хартіи не выдавались), то среди нихъ было немалое число совершенно незначительныхъ, малолюдныхъ поселеній, такъ называемыхъ «гнилыхъ мѣстечекъ». Къ тому же депутатскія мѣста отъ этихъ «гнилыхъ мѣстечекъ» замѣщались либо по назначенію тѣхъ представителей родовой аристократіи, на землѣ которыхъ находилось данное городское поселеніе, либо покупались желающими у городской корпораціи. Крупные же промышленные центры, народив-

¹⁾ Графство — исторически сложившаяся мѣстная административная единица.

шіеся въ болѣе позднее время, лишены были вовсе представительства. Такой порядокъ вызывалъ рѣшительныя нареканія и требованія реформъ. Первая избирательная реформа относится къ 1832 году. Ею было достигнуто болѣе равномѣрное распредѣленіе депутатскихъ мѣстъ (часть «гнилыхъ мѣстечекъ» была лишена права посылать представителей въ парламентъ и освободившіяся въ силу этого мѣста были переданы крупнымъ городамъ), затѣмъ, былъ пониженъ избирательный цензъ, притомъ какъ въ графствахъ, такъ и въ городахъ. Право избранія въ графствахъ получили не только землевладѣльцы, но и арендаторы, имѣвшіе опредѣленный доходъ, а въ городахъ избирательными правами были надѣлены владѣльцы и наниматели помѣщеній тоже опредѣленной доходности. Послѣ реформы 1832 г. доступъ въ парламентъ на ряду съ аристократіей получили средніе классы населенія, но и только. Демократизація избирательнаго права на этомъ остановиться не могла. Слѣдующимъ этапомъ явилась избирательная реформа 1867 г. За тотъ промежутокъ времени, который отдѣляетъ ее отъ реформы 1832 г., Англія пережила глубокое социальное и политическое движеніе, извѣстное подъ именемъ чартизма. Однимъ изъ лозунговъ этого движенія, направленнаго на улучшеніе положенія рабочихъ массъ, было всеобщее избирательное право. Хотя движеніе это и не достигло осуществленія всей программы, подъ знаменемъ которой оно протекало, но отрицать его вліянія на позднѣйшій ходъ политическаго законодательства невозможно. Избирательная реформа 1867 г. существенно понизила избирательный цензъ, что предоставило возможность участвовать въ выборахъ городскимъ рабочимъ, живущимъ самостоятельнымъ хозяйствомъ (въ городахъ избирательныя права получили всѣ граждане, занимающіе жилыя помѣщенія, съ которыхъ уплачивается налогъ или которыя приносили опредѣленный годовой доходъ). Наконецъ, въ 1884 г. «квартирный»

цензъ былъ распространенъ и на выборы въ графствахъ, благодаря чему избирательныя права получили и сельскіе рабочіе. Въ результатъ можно сказать, что избирательное право въ Англіи хотя и не всеобщее, но въ значительной мѣрѣ къ нему приближающееся, такъ какъ въ Англіи широкіе демократическіе круги удовлетворяютъ установленному въ законѣ «квартирному» цензу.

Принципы дореформеннаго англійскаго избирательнаго права были перенесены въ XVIII вѣкѣ въ Новый Свѣтъ и нашли себѣ осуществленіе въ тѣхъ отдѣльных колоніяхъ, изъ которыхъ въ концѣ XVIII вѣка выросли Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Но процессъ демократизаціи цензовыхъ основъ избирательнаго права пошелъ въ Новомъ Свѣтѣ гораздо быстрѣе. Конституція Американской федераціи 1787 г. не установила избирательнаго права для выбора въ нижнюю палату федеральнаго парламента: она предоставила гражданамъ cadaго штата выбирать въ федеральный парламентъ на основаніи того же избирательнаго закона, на основаніи котораго происходили выборы въ палату представителей даннаго штата. Избирательное право отдѣльныхъ штатовъ очень быстро стало тяготѣть къ всеобщему. Уже въ 1800 году два штата отказались отъ требованія имущественнаго ценза: вновь присоединившіеся къ союзу штаты—Луизіана (въ 1812 г.) и Миссисипи (въ 1817 г.) также осуществили всеобщность избирательнаго права. Начиная съ первой трети XIX вѣка требованіе ценза мало по малу исчезаетъ изъ законодательствъ отдѣльныхъ штатовъ. Нѣкоторое давленіе въ этомъ направленіи было произведено и федеральною конституціей послѣ гражданской войны 1865 г., уничтожившей рабство. Поправка къ союзной конституціи, изданная въ 1868 г., сдѣлала освобожденныхъ полноправными гражданами Соединенныхъ Штатовъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, установила, что всякій штатъ, который при выборахъ (безразлично президента ли, представителей ли конгресса

и мѣстныхъ законодательныхъ палатъ) не предоставить избирательныхъ правъ всѣмъ гражданамъ мужского пола, достигшимъ 21 года, будетъ лишенъ доли участія въ представительствѣ на конгрессѣ пропорціонально отношенію числа устраненныхъ гражданъ къ числу избирателей даннаго штата при всеобщемъ избирательномъ правѣ. Конечно, такое постановленіе союзной конституціи должно было оказать существенное давленіе на введеніе въ отдѣльныхъ штатахъ всеобщаго избирательнаго права. Дѣйствительно, за ничтожными исключеніями, всеобщее избирательное право въ Соединенныхъ Американскихъ Штатахъ дѣйствуетъ повсемѣстно.

Тотъ же процессъ демократизаціи избирательнаго права отмѣчается и въ другихъ странахъ на всемъ протяженіи XIX вѣка.

Въ Германіи первая попытка осуществить всеобщее избирательное право относится къ 1848—49 г. Франкфуртскій парламентъ, пытавшійся достигнуть объединенія Германіи на демократическихъ началахъ, предполагалъ предоставить избирательныя права всякому гражданину, достигшему 25 лѣтъ, правоспособному и неопороченному по суду. Предположенія эти не осуществились, но на послѣдующее развитіе избирательнаго права оказали безспорное вліяніе. Когда въ 1866 г. Пруссіи удалось объединить часть германскихъ государствъ въ Сѣверо-Германскій Союзъ, то выборы въ учредительный рейхстагъ (такъ называется въ Германіи парламентъ) прошли на основѣ всеобщаго голосованія, даже со ссылкой на законъ 1849 г. Когда же послѣ франко-прусской войны была образована Германская имперія, избирательное право Сѣверо-Германскаго Союза стало правомъ общеимперскимъ. Такимъ образомъ, всеобщее избирательное право въ Германіи тѣсно связано съ ея политическимъ объединеніемъ и является даже, до нѣкоторой степени, орудіемъ этого объединенія: охвативъ единымъ избирательнымъ закономъ гражданъ всѣхъ отдѣль-

ныхъ государствъ, входящихъ въ составъ имперіи, созидатели объединенной Германіи рассчитывали подвести прочный народный фундаментъ подъ зданіе вновь созданной имперіи. По мысли Бисмарка всеобщее избирательное право должно было служить тѣмъ цементомъ, который призванъ былъ спаять воедино германскій народъ. Это единство должно было служить извѣстнымъ противовѣсомъ стремленіямъ отдѣльныхъ государствъ охранять свою самостоятельность. Слѣдовательно, въ Германіи цѣль установленія всеобщаго избирательнаго права была въ первую голову, по крайней мѣрѣ, не та, какъ въ другихъ странахъ: рѣшающую роль сыграли не демократическіе интересы привлеченія къ государственному строительству широкихъ народныхъ массъ, а политическіе интересы имперскаго объединенія. Но если откинуть цѣли, содержаніе избирательнаго права Германской имперіи остается тѣмъ же. Оно построено на началахъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія.

Въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ постепенная демократизація избирательнаго права намѣчается вполне опредѣленно. Можно сказать, что въ настоящее время это избирательное право по общему правилу въ значительной мѣрѣ приближается къ всеобщему. Существеннымъ исключеніемъ является лишь Пруссія, гдѣ до сихъ поръ дѣйствуетъ крайне несовершенная, такъ называемая трехклассная система выборовъ. Всѣ другія германскія государства восприняли значительно болѣе демократическое избирательное право, а въ нѣкоторыхъ изъ нихъ, какъ напр., въ Баденѣ, оно достигло уже и всеобщности.

Интересный примѣръ демократизаціи избирательнаго права являетъ собою Австрія. Австрійское избирательное право въ теченіе ряда лѣтъ построено было на основѣ представительства интересовъ. Это значитъ, что избиратели соединялись въ опредѣленные въ законѣ группы по признаку общности ихъ соціальныхъ интересовъ (такъ называемыя «куріи»), и депутаты

выбирались по этимъ группамъ. Такихъ курій по закону 1873 года было четыре: 1) землевладѣльцы, 2) города, 3) торговыя и промышленныя палаты, 4) сельскія общины. Въ 1896 году къ этимъ группамъ былъ присоединенъ всеобщій классъ избирателей. Избирательное право стало всеобщимъ, но отнюдь не равнымъ, такъ какъ распредѣленіе депутатовъ по отдѣльнымъ куріямъ было въ достаточной степени произвольнымъ. Въ 1907 г. всеобщее избирательное право одержало окончательную побѣду: дѣленіе избирателей на группы было устранено и право голоса получилъ всякій австрійскій подданный, достигшій 24-лѣтняго возраста.

Чтобы покончить съ обзоромъ странъ, которыя ввели у себя всеобщее избирательное право, мнѣ остается указать на Бельгію, Испанію, Италію, (съ 1912 г.), Грецію, Болгарію, сѣверныя страны—Швецію, Норвегію, наконецъ Финляндію.

II.

Посмотримъ теперь, что же понимается подъ избирательнымъ правомъ всеобщимъ, прямымъ, равнымъ и тайнымъ.

1. Всеобщность избирательнаго права.

Избирательное право является всеобщимъ тогда, когда всѣмъ гражданамъ предоставляется возможность принимать участіе въ выборахъ народныхъ представителей. Предоставленіе права выбирать только тѣмъ гражданамъ, которые владѣютъ опредѣленнымъ имуществомъ или принадлежатъ къ опредѣленнымъ группамъ населенія (напр., сословнымъ), являлось бы нарушеніемъ всеобщности избирательнаго права.

Само собою разумѣется, однако, что ни одно изъ государствъ, въ которыхъ дѣйствуетъ всеобщее избирательное право, не предоставляетъ права выбирать

всѣмъ гражданамъ безъ всякаго исключенія. Ясно, что малолѣтніе, сумасшедшіе, преступники не могутъ быть допущены къ подачѣ голоса, потому что участіе въ выборахъ является выполненіемъ гражданскаго долга, предполагающимъ сознательное къ нему отношеніе и общественную неопороченность. Слѣдовательно, извѣстныя ограниченія всеобщности избирательнаго права неизбѣжны. Посмотримъ, какія же ограниченія устанавливаются законами культурныхъ государствъ.

Возрастъ.

Совершенно очевидно, что осуществленіе избирательнаго права предполагаетъ такую сознательность, которой лишены граждане, не достигшіе въ силу своего возраста достаточной умственной зрѣлости. Но опредѣленіе возраста, съ котораго гражданина можно считать политически совершеннолѣтнимъ и, слѣдовательно, допускать его къ участію въ выборахъ, разрѣшается въ различныхъ странахъ неодинаково. Значительное число государствъ предоставляетъ участіе въ выборахъ гражданамъ, достигшимъ 21-лѣтняго возраста. Къ числу этихъ государствъ относятся Франція, Англія, Италія, Соединенные Штаты Америки и нѣкоторыя другія. Есть государства, которые возрастнй цензъ понижаютъ до 20 лѣтъ (Швейцарская федерація, Венгрія), даже до 19, 18, 17 лѣтъ (нѣкоторыя государства Южной Америки, отдѣльные кантоны Швейцаріи). Другія, наоборотъ, повышаютъ его до 24 (напр., въ Пруссіи, Австріи) или до 25 лѣтъ (Германская имперія, Россія по избирательному закону, дѣйствовавшему до послѣднихъ временъ). До самаго послѣдняго времени въ Даніи требовался еще болѣе высокій возрастъ для участія въ выборахъ, а именно 30-лѣтній. Наши новые законы о городскихъ и земскихъ выборахъ предоставляютъ избирательное право всѣмъ гражданамъ, достигшимъ 20-лѣтняго возраста. Установить какой-нибудь возрастъ, един-

ственно правильный для всѣхъ временъ и народовъ, конечно, невозможно. Все зависитъ отъ цѣлаго ряда мѣстныхъ условій: отъ срока достиженія нормальной физической и умственной зрѣлости въ условіяхъ даннаго государства, отъ условій отбыванія воинской повинности и др. Нужно умѣть найти золотую середину между слишкомъ высокимъ возрастнымъ срокомъ, искусственно сокращающимъ кругъ избирателей, и слишкомъ низкимъ, предоставляющимъ существенное вліяніе на исходъ выборовъ нравственно неуравновѣшеннымъ элементамъ. Болѣе радикально настроенныя партіи боятся первой крайности, партіи консервативныя — второй.

Поль.

Въ огромномъ большинствѣ государствъ, которыя ввели у себя всеобщее избирательное право, не считается нарушеніемъ этой всеобщности лишеніе голоса всѣхъ женщинъ. Такое положеніе основано всецѣло на вѣкахъ укоренявшемся предразсудкѣ, отказывавшемся видѣть въ женщинѣ человѣка способнаго участвовать въ политической жизни страны. Въ условіяхъ культурнаго строя современныхъ государствъ для такого предразсудка не должно оставаться мѣста. И въ области физическаго труда, и въ области духовной работы женщина въ наши дни ничѣмъ не уступаетъ мужчинѣ. Женщины несутъ тяжелую крестьянскую полевую работу, женщины учатъ въ школахъ, женщины лечатъ въ больницахъ, женщины служатъ и въ частныхъ, и въ государственныхъ учрежденіяхъ. Государство принимаетъ ихъ общественный трудъ, нужный ему и важный, государство признаетъ тѣ общественныя обязанности, которыя взяли на себя женщины, оно должно признать за ними и общественныя права. Право на участіе въ дѣланіи общаго дѣла должно принадлежать не мужчинамъ и не женщинамъ, а человѣку.

Пока еще лишь меньшинство культурныхъ госу-

дарствъ предоставляютъ женщинамъ избирательныя права. Нѣтъ сомнѣній, что въ ближайшемъ будущемъ къ этимъ государствамъ примкнетъ цѣлый рядъ демократій, и въ области политической жизни различіе между мужчиной и женщиной будетъ уничтожено въ высшемъ единствѣ человѣка.

Женское избирательное право осуществлено въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверо-Американской федераціи, въ Австралійской федераціи, а въ Европѣ лишь въ Финляндіи и Норвегіи. Въ кругъ этихъ государствъ нынѣ входитъ Россія: законы о городскихъ и земскихъ выборахъ предоставляютъ избирательныя права женщинамъ наравнѣ съ мужчинами. Безъ сомнѣнія, политическое равноправіе женщинъ будетъ осуществлено и положеніемъ о выборахъ въ Учредительное Собраніе.

Дѣеспособность.

Всѣ законодательства лишаютъ избирательныхъ правъ лицъ, состоящихъ подъ опекой, т. е. недѣеспособныхъ. Сюда относятся—душевно-больные, расточители или состоящіе подъ конкурсомъ несостоятельные должники. Совершенно ясно, что тѣ граждане, которые признаны неспособными самостоятельно дѣйствовать въ своихъ личныхъ интересахъ, не могутъ быть допущены и къ участію въ общественныхъ дѣлахъ.

Неопороченность по суду.

Исключеніе изъ числа избирателей тѣхъ гражданъ, которые запятнали свое доброе имя совершеніемъ позорящаго преступленія, принято во всѣхъ законодательствахъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ лишеніе избирательныхъ правъ осужденныхъ преступниковъ безсрочно, въ другихъ—по истеченіи извѣстнаго срока послѣ отбытія наказанія осужденные граждане возстановляются въ своихъ правахъ. Напримѣръ, въ Австріи по закону о выборахъ 1907 г. такое возстановленіе въ правахъ наступаетъ, въ за-

висимости отъ тяжести преступленія, черезъ 10, 5 или 3 года послѣ отбытія наказанія. Наши новые законы о выборахъ въ городскія думы и земскія собранія точно также лишаютъ преступниковъ избирательнаго права не безсрочно. Въ зависимости отъ характера преступленія возстановленіе избирательныхъ правъ наступаетъ черезъ 3 года или даже черезъ 1 годъ по отбытіи наказанія.

Служебное положеніе.

Многія законодательства, ограждая свободу выборовъ и независимость депутатовъ, устанавливають ограниченія въ правѣ выбирать и въ правѣ быть избраннымъ для нѣкоторыхъ категорій служащихъ.

Такъ, большинство государствъ лишаютъ избирательнаго права военныхъ, мотивируя это нежеланіемъ вмѣшивать армію въ политику. Россія составитъ въ этомъ отношеніи исключеніе: Временное Правительство, считаясь, очевидно, съ тѣмъ, что въ условіяхъ настоящей войны армія—это весь вооруженный народъ, заявило, что въ выборахъ въ Учредительное Собраніе примутъ участіе и военные. Это участіе уже осуществлено въ законахъ выборахъ гласныхъ городскихъ думъ и земскихъ собраній.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ устраняются отъ выборовъ чиновники, могущіе оказать давленіе на выборы въ районѣ мѣста ихъ службы. Примѣру этихъ государствъ слѣдуетъ нашъ новый законъ о городскихъ выборахъ, гдѣ сказано, что въ выборахъ не участвуютъ высшіе въ предѣлахъ губерніи или уѣзда представители административной власти, а также служащіе въ милиціи.

Значительно болѣе существенныя ограниченія устанавливаются для лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, въ правѣ быть избранными въ депутаты. Нѣкоторыя государства вовсе запрещаютъ выбирать чиновниковъ, по крайней мѣрѣ за незначительными исключеніями. Такой порядокъ дѣйствуетъ,

напримѣръ, въ Англіи, Италіи, Испаніи. Въ другихъ государствахъ чиновники могутъ быть избираемы въ депутаты, но не могутъ совмѣщать званіе депутата и мѣсто чиновника, слѣдовательно, должны выбрать между тѣмъ и другимъ (напр., во Франціи, въ Россіи при выборахъ въ Государственную Думу). Наконецъ, третьи государства признаютъ совмѣстимость депутатскихъ полномочій съ состояніемъ на государственной службѣ, требуютъ только, чтобы депутатъ, поступившій на службу, былъ переизбранъ въ своемъ избирательномъ округѣ. Таковъ порядокъ, существующій въ Германіи, Австріи и въ скандинавскихъ государствахъ.

Водвореніе въ избирательномъ округѣ.

Во многихъ государствахъ условіемъ занесенія въ избирательные списки и, слѣдовательно, участія въ выборахъ является проживание въ избирательномъ округѣ въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго срока. Удлинненіе этого срока можетъ сильно сократить число избирателей. Во Франціи, напримѣръ, въ 1849 г. срокъ предварительнаго водворенія былъ удлинненъ съ 6 мѣсяцевъ до 3-хъ лѣтъ, и это одно сократило число избирателей на цѣлую треть. Обычно требуется, чтобы избиратель прожилъ въ избирательномъ округѣ въ теченіе года (напр., въ Австріи) или 6 мѣсяцевъ (напр., во Франціи). Такое требованіе предварительнаго водворенія ведетъ къ тому, что все населеніе, живущее отхожимъ промысломъ, оказывается лишеннымъ избирательныхъ правъ. Это соображеніе заставляетъ демократическіе круги рѣшительно высказываться противъ требованія предварительной осѣдлости. Дѣйствительно, при общегосударственныхъ выборахъ принадлежность избирателя къ тому или другому избирательному округу должна быть совершенно внѣшнимъ обстоятельствомъ, не влияющимъ на самое существо его права участвовать въ выборахъ.

Таковы тѣ исключенія, которыя ограничиваютъ правило о всеобщности избирательнаго права.

2. Равенство избирательнаго права.

Равенство избирательнаго права требуетъ, во-1-хъ, чтобы всѣ избиратели пользовались на выборахъ однимъ голосомъ и только однимъ, и, во-2-хъ, чтобы голосъ одного избирателя оказывалъ на результаты выборовъ такое же вліяніе, какъ голосъ каждаго другого избирателя.

Примѣромъ государства, въ которомъ введено всеобщее, но не равное избирательное право, можетъ служить Бельгія. Участіе въ выборахъ не поставлено тамъ въ зависимость отъ владѣнія какимъ бы то ни было имуществомъ, другими словами избирателями являются всѣ граждане. Но лица, удовлетворяющія опредѣленнымъ въ законѣ условіямъ ценза имущественнаго; образовательнаго или служебнаго, пользуются на выборахъ однимъ или двумя дополнительными голосами. Я не буду перечислять всѣхъ этихъ условій и приведу лишь примѣры. Такъ, избиратель, достигшій 25-лѣтняго возраста и владѣющій недвижимымъ имуществомъ цѣнностью въ 2.000 франковъ, получаетъ на выборахъ одинъ дополнительный голосъ, т. е. всего можетъ располагать двумя голосами. Избиратели, получившіе дипломъ объ окончаніи высшаго учебнаго заведенія, или занимающіе указанныя въ законѣ должности (на государственной службѣ), получаютъ по два дополнительныхъ голоса, т. е. всего, значить, имѣютъ на выборахъ три голоса.

Система эта (называется она системой множественнаго или плюрального голосованія) стоитъ въ рѣзкомъ противорѣчій съ началомъ равенства всѣхъ гражданъ. Совершенно справедливо указывается на то, что неравенство избирательнаго права неизбежно приводитъ къ классовому характеру представительства, а этотъ классовый характеръ долженъ быть чуждъ демократическому государственному строю.



Выше я говорилъ, что равенство избирательнаго права будетъ нарушено и тогда, когда одинъ избиратель получить возможность оказывать на результаты выборовъ одно вліяніе, а другой избиратель другое. Самымъ яркимъ примѣромъ такой неравномѣрности является прусская трехклассная система выборовъ. Заключается она въ слѣдующемъ. Въ каждомъ избирательномъ округѣ всѣ избиратели, въ зависимости отъ высоты платимыхъ ими прямыхъ налоговъ, дѣлятся на три класса. Въ первый классъ входятъ крупнѣйшіе плательщики налоговъ, покрывающіе своими взносами одну треть всѣхъ уплачиваемыхъ округомъ налоговъ. Во второй классъ входятъ плательщики (въ убывающемъ порядкѣ ихъ взносовъ), покрывающіе вторую треть всей суммы налоговъ, платимыхъ избирательнымъ округомъ. Наконецъ, третій классъ составляютъ всѣ остальные плательщики, взносы которыхъ въ совокупности составляютъ послѣднюю треть всей суммы налоговъ. Каждый классъ избираетъ равное число выборщиковъ (выборы въ Пруссіи косвенные). Въ 1906 году распредѣленіе избирателей между классами выражалось въ слѣдующихъ цифрахъ:

первый классъ составлялъ 3,36% всѣхъ избирателей,

второй классъ составлялъ 12,07%,

третій классъ составлялъ 84,57%.

Такимъ образомъ, единичные избиратели, входящіе въ первый классъ, выбирали такое же количество представителей, какъ и тысячи избирателей, составлявшіе третій классъ.

Нарушаютъ равенство избирательнаго права и всѣ другія системы классоваго или групповаго представительства.

Наконецъ, нарушеніемъ равенства избирательнаго права будетъ и предоставленіе одному и тому же избирателю голоса въ разныхъ избирательныхъ округахъ: въ одномъ округѣ по одному роду ценза, въ

другомъ—по другому. Такой порядокъ разрѣшается, напримѣръ, въ Англіи.

3. Прямые выборы.

Выборы могутъ быть прямые или косвенные. При прямыхъ выборахъ граждане выбираютъ непосредственно депутатовъ. При выборахъ косвенныхъ граждане выбираютъ выборщиковъ, а выборщики—депутатовъ. Родиной прямыхъ выборовъ должна считаться Англія; косвенные выборы примѣнялись во Франціи, притомъ еще при выборахъ отъ третьяго сословія въ генеральные штаты, а затѣмъ въ годы великой революціи. Лишь при реставраціи введены были прямые выборы (кругъ избирателей въ силу высокаго ценза былъ такъ невеликъ, что не имѣло смысла создавать выборы двустепенные). Революція 1848 г. сохранила прямые выборы несмотря на установленное ею всеобщее избирательное право, и съ тѣхъ поръ прямые выборы прочно вошли во французскіе избирательные законы. Съ 1848 г. прямые выборы получаютъ широкое распространеніе. Только въ видѣ исключенія нѣкоторыя государства сохраняли или даже вводили у себя систему выборовъ косвенныхъ. Къ этимъ государствамъ до послѣдняго времени принадлежала Россія. Члены Государственной Думы выбирались не избирателями, а выборщиками, которые въ свою очередь выбирались на сѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, городскихъ избирателей, уполномоченныхъ отъ волостей. Особенной многостепенностью отличались выборы отъ крестьянъ: они были четырехстепенными. Крестьяне-домохозяева избирали членовъ волостного схода, по одному на каждые 10 дворовъ; волостной сходъ выбиралъ по два уполномоченныхъ; уполномоченные всѣхъ волостныхъ сходовъ уѣзда выбирали выборщиковъ въ губернское избирательное собраніе, которое и выбирало членовъ Государственной Думы.

Защитники косвенныхъ выборовъ указывали обыкновенно на то, что избраніе депутатовъ не непосредственно гражданами, а выборщиками приводитъ къ улучшенію состава представительнаго учрежденія. Происходитъ какъ бы двойное испытаніе достоинствъ намѣченныхъ кандидатовъ.

Практика, однако, показала, что такого результата косвенные выборы вовсе не достигаютъ. Въ странахъ съ развитой политической организаціей косвенные выборы фактически превращаются въ прямые: партійные комитеты напередъ указываютъ тѣхъ лицъ, которыхъ выборщики должны избрать, и граждане, голосуя за тѣхъ или другихъ кандидатовъ въ выборщики, напередъ знаютъ, кто будетъ этими выборщиками проводить въ депутаты. Тамъ же, гдѣ строгой партійной организаціи нѣтъ, косвенные выборы, какъ показала практика, достигаютъ результатовъ, совершенно обратныхъ тѣмъ, на которые указываютъ ихъ сторонники. Дознано, что косвенные выборы влекутъ за собой какъ разъ пониженіе качественнаго уровня парламента, а отнюдь не повышеніе его. При избраніи выборщиковъ, многочисленныхъ и потому болѣе близкихъ избирателю, неизбѣжно рѣшительное вліяніе на выборы узкихъ «мѣстныхъ» интересовъ. Въ выборщики легко попасть людямъ, лишеннымъ широкихъ политическихъ кругозоровъ, а вѣдь составъ выборщиковъ предопредѣляетъ составъ депутатовъ.

Вотъ эти-то практическія наблюденія, а также возможность искаженія косвенными выборами самихъ результатовъ выборовъ въ избирательномъ округѣ приводятъ къ тому, что косвенные выборы въ настоящее время не имѣютъ вовсе защитниковъ.

4. Тайная подача голосовъ.

Голосованіе можетъ быть тайнымъ или открытымъ. Тайна голосованія обеспечивается въ настоящее время рѣшительнымъ большинствомъ государствъ.

Открытая баллотировка долгое время примѣнялась въ Англіи, причемъ въ самой примитивной формѣ. Голосованіе происходило путемъ поднятія рукъ, и только въ случаѣ сомнительности результатовъ выборовъ голосъ каждаго избирателя заносился въ протоколъ. Такой порядокъ просуществовалъ въ Англіи до 1872 г. Напротивъ, Франція при всѣхъ политическихъ режимахъ, которые она пережила, оставалась вѣрна закрытому голосованію (за ничтожными исключениями). Въ настоящее время явное голосованіе имѣетъ очень узкій кругъ примѣненія. Существуетъ оно въ Пруссіи, Венгріи, Даніи и нѣкоторыхъ другихъ мелкихъ государствахъ.

Въ литературѣ, однако, противники тайной подачи голосовъ встрѣчаются до послѣдняго времени. Они указываютъ обыкновенно на то, что тайная подача голосовъ вліяетъ больше на дурныя, чѣмъ на хорошія качества человѣка, что она воспитываетъ въ народѣ безхарактерность, боязнь открыто заявить о своихъ политическихъ убѣжденіяхъ.

Эти возраженія рѣшительно парализуются, однако, тѣмъ зломъ, которое приносятъ за собой выборы открытые. Возможность оказывать давленіе на выборы, развитіе подкупа избирателей и въ результатѣ полное искаженіе истинной народной воли—вотъ неизбѣжныя послѣдствія открытаго голосованія.

Мы разсмотрѣли составные элементы всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права. Ими, конечно, не исчерпывается тотъ кругъ вопросовъ, который нужно разрѣшить при созданіи избирательнаго закона. Неразрѣшенными остаются притомъ вопросы весьма существенные. Въ самомъ дѣлѣ, всеобщность избирательнаго права опредѣляетъ кругъ гражданъ, могущихъ принять участіе въ выборахъ. Равенство избирательнаго права обеспечивается тогда, когда каждому избирателю предоставлена возможность ока-

зывать на результатъ выборовъ одинаковое вліяніе. Прямые выборы относятся къ порядку выборной процедуры, точно такъ же, какъ тайная подача голосовъ. Но за всѣмъ тѣмъ остается разрѣшить цѣлый рядъ вопросовъ, тѣсно связанныхъ съ организаціей выборовъ. Нужно разбить страну на избирательные округа. Нужно опредѣлить, долженъ ли каждый избиратель голосовать за одно лицо или за цѣлый списокъ кандидатовъ. Наконецъ, нужно рѣшить, кого мы будемъ считать, въ результатъ произведенныхъ голосованій, избраннымъ: только представителей большинства или же также и представителей меньшинства избирателей.

Всѣ эти вопросы находятся между собой въ тѣсной внутренней связи, другими словами то или иное разрѣшеніе одного изъ нихъ неизбѣжно должно оказать вліяніе на разрѣшеніе другого.

Совершенно безспорнымъ представляется, что размѣры избирательныхъ округовъ должны соответствовать численности населенія. Если мы подѣлимъ страну на избирательные округа такъ, что въ одномъ округѣ одинъ депутатъ придется на 1000 избирателей, а въ другомъ—на 2000, то мы ясно нарушимъ равенство избирательнаго права. Но пространственное опредѣленіе границъ избирательнаго округа должно въ значительной степени зависѣть отъ того, введемъ ли мы систему выборовъ одноименныхъ или систему выборовъ по спискамъ. Если предоставить каждому избирательному округу посылать лишь одного депутата, ясно, что размѣры этого округа должны быть невелики. Если же дать возможность избирательному округу выбирать нѣсколькихъ представителей, т. е. голосовать за цѣлый списокъ кандидатовъ, то размѣры округа могутъ быть значительно увеличены. Та или иная система опять-таки не можетъ рекомендоваться какъ нѣчто абсолютное, разъ навсегда пріемлемое для всѣхъ временъ и народовъ. Даже въ предѣлахъ одного государства зачастую обнаруживались колебанія—отъ системы голосованія одно-

именнаго переходили къ голосованію по спискамъ, и обратно; убѣдительнымъ примѣромъ такихъ колебаній можетъ служить Франція. Безспорно одно: въ избирательныхъ округахъ съ пестрымъ національнымъ и партійнымъ составомъ одноименные выборы нежелательны, такъ какъ они лишаютъ возможности предоставить депутатское мѣсто не только представителю численно наибольшей группы избирателей, но и представителямъ другихъ національныхъ и политическихъ группъ.

Но, признавъ несправедливость абсолютнаго подавленія на выборахъ меньшинства большинствомъ, мы должны будемъ принять мѣры къ тому, чтобы несправедливость эта была устранена при опредѣленіи результатовъ голосованія. Кого считать избранными, когда выборы произведены? Какъ извѣстно, самымъ простымъ рѣшеніемъ этого вопроса будетъ признаніе избранными тѣхъ, кто получилъ большинство голосовъ, т. е. за кого высказалось большинство избирателей. Это такъ называемая мажоритарная система. Но она-то какъ разъ и приводитъ къ той несправедливости, о которой я только-что говорилъ: меньшинство оказывается вовсе не представленнымъ. Гораздо совершеннѣе поэтому системы пропорціональныхъ выборовъ. И въ теоріи, и на практикѣ существуетъ много разновидностей этихъ системъ, но въ основѣ ихъ всѣхъ лежитъ слѣдующая мысль: обезпечить возможно точнѣе численное соотвѣтствіе партійнаго состава парламента партійному составу страны. Вопросъ о существѣ пропорціональныхъ выборовъ—вопросъ вполне самостоятельный и въ настоящую мою тему вдвинуть быть не можетъ. По отношенію къ основнымъ заданіямъ демократическаго избирательнаго права—къ основамъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія—онъ является вопросомъ внѣшнимъ, т. е. четырехчленной формулой не охватываемымъ.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

	Стран.
Введение	3
I. Историческое развитие всеобщаго избирательнаго права . .	4
II. Отдѣльные элементы демократическаго избирательнаго права. .	11
1. Всеобщность.	—
2. Равенство.	17
3. Прямые выборы.	19
4. Тайная подача голосовъ.	20
Заключение.	21

